

# Afbreken Berlijnse muur Gevolgen voor EEG-landen

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1990). Afbreken Berlijnse muur Gevolgen voor EEG-landen. *Publiek Domein*, 2-6.

## Document status and date:

Published: 01/01/1990

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# OPINIE

## AFBREKEN BER- LINSE MUUR GEVOLGEN VOOR EEG-LANDEN

GERARD-RENÉ DE GROOT\*

**S**inds donderdagavond 9 november 1989 kunnen we in de DDR een perestroïka in galop waarnemen. Wat enkele weken daarvoor nog ondenkbaar was, is gebeurd: DDR-burgers mogen vrij reizen. Vrije verkiezingen zijn beloofd. De DDR schaart zich in de gelederen van socialistische staten, die met een fundamentele heroriëntatie op het gebied van economie en politiek bezig zijn. De ontwikkelingen in Oost-Europa zijn in de eerste plaats van essentieel belang voor die landen zelf, maar eveneens voor de staten in West-Europa. Dit geldt heel in het bijzonder voor de ontwikkelingen in de DDR. Reden daarvoor is de uiterst nauwe historische band tussen dit land en de Bondsrepubliek Duitsland. Een sleutelbegrip vormt in dit verband de 'Duitse nationaliteit'.

In 1945 stortte Hiters imperium ineen. Het grondgebied van het Duitse rijk werd in vier bezettingszones ingedeeld. Op dit grondgebied ontstonden in 1949 kort na elkaar de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Demokratische Republiek. Beide Duitse staten gingen ook na 1949 ervan uit, dat er slechts één Duitse nationaliteit bestond. Pregnant werd dit geformuleerd in art. 4 lid 1 van de Verfassung van de DDR uit 1949: 'Es gibt nur eine deutsche Staatsangehörigkeit'.

\* Prof. mr. Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg.

('Er bestaat slechts één Duitse nationaliteit'). Ook in de Bondsrepubliek werd deze opvatting beleden. Het zal daarom dan ook geen verbazing wekken, dat beide Duitse staten het uit 1913 daterende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (hierna afgekort als RuStAG) als nationaliteitswet bleven hanteleren. Dit impliceerde, dat de DDR Duitsers uit de Bondsrepubliek niet als buitenlanders beschouwde en vice versa.

Pas in de tweede helft van de vijftiger jaren heeft de DDR dit standpunt verlaten. Sindsdien gaan de DDR-autoriteiten uit van het bestaan van een zelfstandige DDR-nationaliteit. Deze verandering van opvatting manifesteerde zich vooral in het afkondigen van het in 1967 in werking getreden Staatsbürgerschaftsgesetz. Het oude RuStAG werd in de DDR opgeheven. Het feit, dat de DDR in plaats van de traditionele term 'Staatsangehörigkeit' tegenover de term 'Staatsbürgerschaft' gebruikt, is trouwens ook al een teken van zich willen distantieren van de oude Reichsangehörigkeit. In de Bondsrepubliek bleef men echter vasthouden aan de visie, dat er slechts een enkele ('gesamt)deutsche Staatsangehörigkeit', één Duitse nationaliteit, bestaat. Dit feit bracht o.a. met zich mee, dat burgers van de DDR zich zonder meer in de Bondsrepubliek als Duitsers konden vestigen.

### OMVANG BEGRIIP DUITSE NATIONALITEIT

In de Duitse Bondsrepubliek kwam in de loop der tijd de vraag op hoever de opvatting dat DDR-burgers (ook) de Duitse nationaliteit bezaten, nu precies ging. Sinds 1949 waren de verwervings- en verliesgronden van de (Duitse) nationaliteit zowel in de Bondsrepubliek als in de DDR geëvalueerd. In de Bondsrepubliek geldt nog steeds het RuStAG, maar het gezicht van deze wet is sterk gewijzigd, door vele – deels door grondwettelijke bepalingen geïnspireerde – wetswijzigingen. In de DDR werd het nationaliteitsrecht in 1967 door invoering van een

nieuwe nationaliteitswet fundamenteel gewijzigd. De vraag lag daardoor voor de hand, of de 'Duitse' nationaliteit in de DDR ook kan worden verworven op grond van (details van) DDR-regelingen die geen exacte parallel in de nationaliteitswet van de Bondsrepubliek hebben.

Met name werd deze vraag actueel, toen een Italiaan stelde dat hij door naturalisatie in de DDR de 'Duitse' nationaliteit van het RuStAG had verworven. Deze Italiaan uit Saksen heeft de gemoederen van de nationaliteitsspecialisten in de Bondsrepubliek de afgelopen jaren sterk beziggehouden. De details van de gevoerde discussie wil ik u besparen. Prachtige theorieën werden verdedigd om te bewijzen dat de nationaliteit van het Duitse rijk was blijven bestaan en in het RuStAG van de Bondsrepubliek Duitsland voortleefde: met bloemrijke namen als 'Identifikationstheorie', 'Dachtheorie', 'Schrumpfdachtheorie'.

Uiteindelijk heeft het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) op 21 oktober 1987, JZ 1988, 140-150, in een opzienbarende beslissing de verwerving van de Duitse nationaliteit krachtens de naturalisatie in de DDR erkend. Voor enkele aspecten van de motivering van dit arrest wil ik hier speciale aandacht vragen: Het vasthouden aan het concept van één Duitse nationaliteit werd als dwingende consequentie van het 'Wiedervereinigungsgebot' van de preambule van het Duitse Grundgesetz (GG) beschouwd. In die preambule lezen wij:

*'Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grund-*

*gesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.'*

In deze preambule dienen we de volgende elementen te onderstrepen:

- het accent op de 'nationale und staatliche Einheit' van Duitsland;
- het hele Duitse volk zou in de 'freie Selbstbestimmung' de eenheid en vrijheid van Duitsland moeten realiseren;
- het Grundgesetz geldt slechts voor de overgangstijd tot de Wiedervereinigung van Duitsland.

In dit voetspoor stelt het BVerfG: *'Aus dem Gebot der Wahrung der Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit, das eine normative Konkretisierung des im Grundgesetz enthaltenen Wiedervereinigungsgebots ist, folgt dass dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen des 'ordre public' die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen ist.'* Het BVerfG stelt verder onder meer: *'Erst wenn eine Trennung der Deutschen Demokratischen Republik von Deutschland durch eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts besiegelt wäre, liesse sich die in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübte Hoheitsgewalt aus der Sicht des Grundgesetzes als eine von Deutschland abgelöste fremdstaatliche Gewalt qualifizieren.'*

## ■ GEEN STRIJD MET VOLKENRECHT

Uiteraard moet de vraag aan de orde worden gesteld of deze opvatting van de Bondsrepubliek Duitsland, krachtens welke alle burgers der DDR (tevens) de nationaliteit van de Bondsrepubliek bezitten, niet in strijd met het volkenrecht is. Deze vraag moet m.i. worden ontkend. Elke staat is autonoom in de beslissing welke personen zijn nationaliteit

bezitten. Er is in het verleden uitgebreid over gediscussieerd of een staat ook aan alle onderdanen van een andere staat zijn nationaliteit zou mogen verlenen, of dat een dergelijke handeling in strijd met het volkenrecht zou zijn. Zulks hangt af van de omstandigheden. Indien er bijzonder nauwe historische banden tussen twee staten zijn, zoals in het geval van de Bondsrepubliek Duitsland en de DDR, dan is een dergelijke houding legitiem, maar – zo stelde ik reeds vorig jaar in mijn dissertatie – dit geldt niet voor altijd, niet in perpetuüm (Staatsangehörigkeit im Wandel, Keulen 1989, blz. 20).

Over deze problematiek moet ook het BVerfG worden aangehaald: *'Ausschlaggebend dafür, dass es nicht dem allgemeinen Völkerrecht widerspricht, wenn für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes auch die Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik auf die oben bezeichnete Weise umfasst, ist indes der Umstand, dass die Spaltung Deutschlands nicht vom Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes gedeckt ist. Vielmehr hält das deutsche Volk in seiner überwältigenden Mehrheit sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Deutschen Demokratischen Republik an dem Willen fest, die Spaltung Deutschlands auf friedliche Weise zu überwinden und die volle staatliche Einheit wiederherzustellen.'*

Na deze opmerkingen moet worden onderstreept, dat de burgers van de DDR daar zij Duitsers zijn krachtens het EEG-verdrag recht op vrije vestiging in alle lidstaten van de EG hebben. Soms wordt erop gewezen, dat de DDR-burgers dit recht genieten, daar de Bondsrepubliek ter gelegenheid van de ondertekening van het EEG-verdrag een eenzijdige verklaring heeft afgelegd, inhoudende dat het begrip 'deutsche Staatsangehörige' in verband met het recht op vrije vestiging moet worden opgevat als 'Deutsche im Sinne des Art. 116 GG'. Deze 'Deutsche' in de zin van art. 116 GG is een ruimere categorie

dan de 'Deutsche Staatsangehörige'. In art. 116 lid 1 lezen we:

*'Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.'*

We kunnen hier derhalve drie categorieën Duitsers onderscheiden:

- Duitsers, die we als burgers der Bondsrepubliek Duitsland kunnen beschouwen,
- DDR-Staatsburgers,
- deutsche Volkszugehörige, die naar Duitsland zijn teruggekeerd.

Door de eenzijdige verklaring heeft de Bondsrepubliek willen bewerkstelligen dat alle drie groeperingen het recht van vrije vestiging in de EEG kunnen genieten. Maar ook los van deze eenzijdige verklaring zou dit reeds vergaand het geval zijn: elke DDR-burger is immers tevens Duitser en kan op elk door hem gewenst moment van autoriteiten van de Bondsrepubliek een Duits paspoort krijgen.

Iets moeilijker ligt dat bij de derde categorie. Deutsche Volksangehörige hebben in de Bondsrepubliek een Einbürgerungsanspruch. Ze hoeven dus slechts een uiterst lage drempel te nemen om Duitser te worden, maar dan moet wel vaststaan, dat zij inderdaad deutsche Volksangehörige zijn en dat lukt soms pas na een lange gerechtelijke procedure.

## ■ HAMVRAAG: EEG-BURGER

We constateerden dat alle DDR-burgers als Duitse burgers tevens recht op vrije vestiging in de EEG hebben. Doordat DDR-burgers nu het recht op vrij reizen hebben, heeft de EG er potentieel 17 miljoen burgers bij gekregen. De DDR-burgers zijn nu feitelijk in een situatie gebracht, die gunstiger is dan

die van Spanjaarden of Portugezen, wier landen weliswaar reeds EG-lid zijn, maar voor wie het recht op vrije vestiging voorlopig nog niet geldt. Aan de andere kant zagen we echter, dat het BVerfG de nationaliteitsrechtelijke houding van de Bondsrepubliek slechts gerechtvaardigd vindt totdat de DDR in 'freie Selbstbestimmung' voor een zelfstandige staat heeft gekozen. We moeten nu speculeren. Wordt de DDR op zo korte termijn deel van de Bondsrepubliek, dat het niet of nauwelijks interessant is om over de juridische problemen in de overgangperiode te spreken, of blijft de DDR een zelfstandige staat?

In het eerste geval (DDR en Bondsrepubliek vormen één Duitse staat) ligt het voor de hand om het recht op vrije vestiging voor ex-DDR-burgers direct te laten ingaan, daar zij dit recht feitelijk toch al hebben. Niettemin moeten we – dunkt me – overwegen het territorium van de DDR geruime tijd in een uitzonderingspositie te plaatsen.

Investeren in de DDR is goed, maar we moeten trachten te voorkomen dat dit land wordt opgekocht. Wellicht verdient het zelfs aanbeveling om handel in onroerend goed afhankelijk te maken van toestemming van autoriteiten om de autoctonen in Saksen, Thüringen, Mecklenburg en Pruisen enigszins te beschermen. Boeiende vragen kunnen trouwens ook worden gesteld m.b.t. het vrij verkeer van goederen, daar de handel tussen de beide Duitslanden krachtens het EEG-verdrag een interne Duitse aangelegenheid is.

De andere mogelijkheid is, dat er twee Duitse staten blijven bestaan. Nationaliteitsrechtelijk zal dan een overeenkomst inzake de 'toescheiding' van burgers tussen beide staten moeten worden gesloten. Door de EEG zal de verhouding van de DDR tot de EG moeten worden bepaald: lid of geassocieerde staat?

Laten we ons eerst concentreren op de inhoud van een mogelijk toescheidingsverdrag. Dat verdrag zal dusdanig moeten zijn, dat door de bekendmaking van de inhoud ervan géén nieuwe migrantenstromen worden gegenereerd. Nederland kan daarover meepraten sinds de ervaringen opgedaan na

het bekendmaken van de Toescheidingsovereenkomst met Suriname. De DDR is er niet bij gebaat als nog eens grote groepen personen wegtrekken vanwege het feit, dat zij de Duitse nationaliteit (of wellicht een nieuw te creëren nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland) willen behouden, resp. verwerven.

Het komt mij voor, dat een dergelijke Toescheidingsovereenkomst tussen de beide Duitse Staten de volgende elementen zou moeten bevatten:

- De DDR-nationaliteit van elke DDR-burger moet worden gerespecteerd.
- Alle DDR-burgers behouden gedurende een termijn van b.v. tien jaar de Duitse nationaliteit, die wordt getransformeerd in de nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland. Gedurende deze tien jaar kunnen zij een verklaring afleggen de Duitse nationaliteit, c.q. de nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland, ook na afloop van die tien jaar te willen behouden. Degenen die een dergelijke verklaring afleggen, kunnen op elk gewenst moment afstand doen van de DDR-nationaliteit. Een dubbele nationaliteit blijft mogelijk.
- Alle Duitsers (burgers van de Bondsrepubliek Duitsland) krijgen een optierecht op de nationaliteit van de DDR. Door dit optierecht te gebruiken, verliezen zij de Duitse nationaliteit niet. Een andere mogelijkheid is dat zij deze pas na tien jaar verliezen, tenzij ze voordien een verklaring hebben afgelegd, dat ze de Duitse nationaliteit willen behouden.
- Voor de inwoners van Berlijn – die nationaliteitsrechtelijk gezien in een bijzondere positie verkeren, die ik op deze plaats niet wil uitwerken – geldt m.m. hetzelfde als voor de 'burgers van de Bondsrepubliek Duitsland'.

Wat de verhouding EEG-DDR betreft, lijkt mij een associëringsovereenkomst op uiterst korte termijn geboden. In deze overeenkomst zou het vrij verkeer van werknemers – dat feitelijk al bestaat – moeten worden gegarandeerd, ook voor personen die na een Toescheidingsovereenkomst uitsluitend de DDR-nationaliteit bezitten. In de associë-

ringsovereenkomst zal een datum moeten worden bepaald, waarop wordt bekeken of de DDR eventueel lid van de EG kan worden.

## TWEE OPMERKINGEN

De Bondsrepubliek zal in de naaste toekomst moeten bezien, of de preambule van het Deutsche Grundgesetz (GG) nu is 'uitgewerkt' en daardoor het GG nu door een Verfassung zal moeten worden vervangen. Dit geldt zeker voor het geval, dat het nu op korte termijn tot een Wiedervereiniging komt. Maar ook als de DDR in 'freie Selbstbestimmung' voor een eigen staat kiest, zal moeten worden overwogen, of het niet op zijn plaats is het GG door een nieuw constitutioneel document af te lossen.

Mijn laatste opmerking betreft het volgende. De ontwikkelingen van de laatste tijd waren sensationeel. Het Franse dagblad 'Le Monde' publiceerde op zaterdag 11 november een redactioneel commentaar onder het kopje '89 bis', waarin een parallel werd getrokken tussen het bestormen van de Bastille in 1789 en het vallen van de Berlijnse muur in 1989. Een typisch Franse reactie uiteraard, maar de getrokken parallel is niettemin tot op zekere hoogte evident. De tien jaren die na 1789 in Frankrijk volgden, behoren evenwel tot de zwartste uit de Franse geschiedenis. Laten we hopen dat zulks in de DDR niet het geval zal zijn en laten we – voor zover het in onze macht ligt – het nodige doen om dat te vermijden.



*Berlijn 22-12-1989. Dansend op de laatste resten van de muur vieren Berlijners van beide stadsdelen de opening van de voetgangersdoorgang bij de Branderburger Tor. Een historisch moment ingeluid door Bondskanselier Helmut Kohl en premier Modrow van Oost-Duitsland.  
Bron: ANP*